

## Penentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dalam Pemilihan Umum Serentak 2019

**Anang Dony Irawan**

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surabaya, Surabaya.

Email : [anangdonyirawan@fh.um-surabaya.ac.id](mailto:anangdonyirawan@fh.um-surabaya.ac.id)

---

### Info Artikel:

| Diterima: 24 Desember 2019

| Disetujui: 30 Desember 2019

| Dipublikasikan: 31 Desember 2019

---

### Abstract

*A decision of Constitutional Court Number 14/PUU-XI/2013 in the case of testing Law Number 42 of 2008 concerns the General Election of the President and Vice President whose the decision was final. The decision stated that the holding of the General Election 2019 and the subsequent General Elections was carried out simultaneously. The holding of the General Election simultaneously in 2019 will certainly have a political impact, both nationally and regionally. The Constitutional Court's decision certainly brings its own impact and challenges for the Indonesian people in improving the electoral system better. The aim of this study found out how the limitation determination of president and vice president in simultaneous general election 2019 as an effort to realize the Sovereign Voters of a Strong Country. The study was a normative juridical approach with the legislation. The result showed that there was a legal imbalance that required political parties to propose candidates for President and Vice President based on the acquisition of seats or national legitimate vote in the 2014 Election. The conclusion was the determination of the threshold for the nomination of President and Vice President in the simultaneous general election 2019 based on the acquisition of seats or National political parties' legitimate vote acquisition in the 2014 Election. The produced recommendations were the abolition of the legal rules governing the requirements for the submission of Candidates for President and Vice President in the general election 2019 for political parties based on the results of the previous Election as stipulated in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections.*

**Keywords :** General Election, President and Vice President, Political Parties.

---

### Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang putusannya bersifat final. Putusan itu menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2019 dan Pemilihan Umum seterusnya dilaksanakan secara serentak. Penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak tahun 2019 tentu akan membawa dampak politik, baik secara nasional maupun daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi tentu membawa dampak dan tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia dalam memperbaiki sistem pemilu yang lebih baik. Tujuan studi ini adalah untuk mengetahui bagaimana penentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Pemilu serentak 2019 sebagai upaya mewujudkan Pemilih Berdaulat Negara Kuat. Penelitian ini adalah bersifat yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Dari hasil studi terdapat ketimpangan hukum yang mewajibkan partai politik untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan perolehan kursi atau perolehan suara sah nasional pada Pemilu 2014. Kesimpulan yang dihasilkan adalah penentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Pemilu serentak 2019 berdasarkan perolehan kursi atau perolehan suara sah nasional partai politik pada Pemilu 2014. Rekomendasi yang dihasilkan adalah dihapuskannya aturan hukum yang mengatur tentang syarat pengajuan Calon Presiden dan Wakil Presiden di Pemilu 2019 bagi partai politik berdasarkan hasil Pemilu sebelumnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

**Kata Kunci :** Pemilu, Presiden dan Wakil Presiden, Partai Politik.

## A. PENDAHULUAN

Pemilihan Umum yang selanjutnya biasa disebut Pemilu adalah suatu unsur dalam mewujudkan negara demokrasi dengan sistem keterwakilan. Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.<sup>1</sup> Wujud nyata demokrasi prosedural adalah melalui Pemilu. Indonesia sebagai negara yang berlandaskan hukum dengan mewujudkan pemerintahan yang demokratis mengakui bahwa Pemilu merupakan pilar penting dalam demokrasi yang harus diselenggarakan dalam suasana demokratis. Kita tentu sudah tahu bahwa Pemilihan Umum di Indonesia telah diatur dalam UUD 1945.

Sebagai sarana untuk dapat turut serta secara langsung dalam hal memilih dan menentukan pilihan pemimpinnya, rakyat menyalurkan aspirasi pilihannya secara langsung melalui Pemilihan Umum yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali sesuai amanat konstitusi.<sup>2</sup> Pemilu tidak akan pernah bisa lepas dari proses penyempurnaan di setiap tahapan pelaksanaannya. Dari beberapa pelaksanaan Pemilu di Indonesia, bisa dilihat bagaimana proses pembelajaran berdemokrasi tetap menjadi suatu hal yang selalu mendapat perhatian untuk dapat berjalan menuju muara demokrasi yang berintegritas. Di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai negara demokrasi, maka dapat dikatakan bahwa memilih dan dipilih dalam pemilu adalah deviasi dari

kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi setiap warga negara.<sup>3</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden bersifat final. Putusan yang menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2019 dan Pemilihan Umum seterusnya dilaksanakan secara serentak. Hal ini menyebabkan penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak tahun 2019 akan membawa dampak politik, baik secara nasional maupun daerah. Putusan yang membawa dampak dan tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia dalam memperbaiki sistem pemilu yang lebih baik.

Kalau berbicara Pemilu, tentu tidak bisa lepas dari yang namanya penyelenggara Pemilu. Karena penyelenggara Pemilu dibentuk untuk bertanggungjawab atas suksesnya pelaksanaan Pemilu di tiap tahapannya. Mulai dari persiapan, pelaksanaan, dan pelaporan tahapan Pemilu. Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara langsung oleh rakyat.<sup>4</sup> Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, Jakarta, Cet. V, 1983, hlm. 328-329.

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 22E ayat (1).

<sup>3</sup> Heru Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan Dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atmajaya, Jakarta, 2003, hlm. 208.

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 1 angka 7.

Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>5</sup>

Pada Pemilu 2014, pelaksanaan Pemilu Legislatif dilaksanakan terlebih dahulu, selanjutnya dilakukan Pilpres pada 3 (tiga) bulan kemudian. Pemilu Legislatif dilaksanakan 9 April 2014, sedangkan Pilpres dilaksanakan 9 Juli 2014. Sudah tentu dalam pencalonan pasangan Capres dan Cawapres menunggu hasil perolehan suara partai politik pengusung, karena Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.<sup>6</sup>

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, pelaksanaan Pemilu 2019 berbeda dari Pemilu sebelumnya, dimana Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak. Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.<sup>7</sup>

Dilihat dari ketentuan ambang batas pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang biasa disebut *Presidential Threshold*, maka tidaklah mungkin syarat Partai Politik mengajukan Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden, karena pelaksanaan Pileg dan Pilpres bersamaan. Apalagi pengajuan pasangan Capres dan Cawapres bergantung

pada partai politik. Secara konstitusional Pasal 6A ayat (1) menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Dengan adanya aturan tersebut, rakyat tidak diberi ruang untuk mengajukan pasangan capres dan cawapres yang dikehendaki sebagai wujud hak warganegara Indonesia yang dijamin konstitusi. Karena pada dasarnya, prinsip demokrasi memberikan kebebasan dan ruang bagi seluruh rakyat untuk dapat membangun negara dan/atau pemerintahan.<sup>8</sup> Hal ini berbeda saat Presiden dan Wakil Presiden dipilih untuk pertama kalinya melalui Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Pembatasan pengajuan pasangan Capres dan Cawapres melalui *presidential threshold* oleh Partai Politik telah membatasi pula rakyat untuk mengajukan calon pemimpinnya yang dikehendaki.

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan bagaimana semestinya menentukan ambang batas pencalonan pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden di Indonesia pada Pemilihan Umum Serentak untuk menjadikan Pemilih Berdaulat Negara Kuat. Berdasarkan pada latar belakang diatas dan banyaknya permasalahan yang ada mengenai ambang batas pengajuan pasangan Capres dan Cawapres di Pemilu 2019, maka permasalahannya dapat penulis rumuskan sebagai berikut : "Penentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden Dan Wakil Presiden Di Pemilu Serentak 2019".

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu menelaah atas undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum

<sup>5</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 22E ayat (5).

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Pasal 9

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 222.

<sup>8</sup> Fuqoha Fuqoha, "Pengisian Jabatan Presiden Dan Presidential Threshold Dalam Demokrasi Konstitusional Di Indonesia," *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 1, No. 2 (2017): 27–38, <http://ejurnal.lppmunsera.org/index.php/ajudikasi/article/view/495>.

yang akan dibahas disini. Selain itu, referensi dari beberapa buku maupun jurnal hukum yang dapat menunjang penulisan ini juga digunakan. Pada dasarnya dalam penulisan ini menggunakan penelitian secara yuridis normatif atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

## B. KERANGKA KONSEPTUAL

Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang bersifat final, menyebabkan penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2019 dan Pemilihan Umum<sup>9</sup> seterusnya dilaksanakan secara serentak, yaitu Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Tentunya penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak tahun 2019 akan membawa dampak secara politik, baik secara nasional maupun daerah. Putusan yang akan membawa dampak dan tantangan tersendiri bagi penyelenggara Pemilu dalam memperbaiki sistem pemilu yang lebih baik.

Pemilu merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur. Pemilu sebagai perwujudan demokrasi dianggap sebagai sarana atau mekanisme ideal dalam rangka proses peralihan kekuasaan secara damai dan tertib. Dengan penyelenggaraan pemilu, maka diharapkan proses peralihan kekuasaan dalam suatu negara akan dapat berjalan dengan baik.<sup>10</sup>

Prinsip demokrasi dalam hukum pemerintahan adalah harus diwujudkan adanya ketentuan yang mengatur tentang hak turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah (demokratisasi pengambilan keputusan).<sup>11</sup> Bagian yang sering dilupakan adalah bentuk *partisipative democracy* (demokrasi partisipasi) dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.<sup>12</sup> Karena perwujudan demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, dimana Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dijabat oleh Presiden. Dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.<sup>13</sup> Sistem presidensial yang berlaku dan diberlakukan di AS, yang telah berlangsung lebih dari dua ratus tahun, layak digunakan sebagai tolak ukur (parameter), setidaknya sebagai pembanding, bagi sistem presidensial yang berlaku di negara manapun, diluar Amerika Serikat.<sup>14</sup>

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, setidaknya ada sembilan karakter sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut:<sup>15</sup>

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja;
3. Kepala Pemerintahan adalah sekaligus Kepala Negara atau

<sup>9</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 hlm. 88.

<sup>10</sup> Lutfil Ansori, *Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Yuridis Vol 4 No 1 Juni 2017, hlm. 15-27 (diunduh pada 17/03/2018).

<sup>11</sup> Himawan Estu Bagijo, *Berbagai Catatan Atas Permasalahan Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Unesa University Press, Surabaya, 2004, hlm. 92.

<sup>12</sup> *Ibid*.

<sup>13</sup> Pasal 4 ayat (2) UUD 1945.

<sup>14</sup> Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Jakarta, 2011, hlm. 126.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 127-128.

- sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
  5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
  6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
  7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku sistem supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
  8. Eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat;
  9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Dengan demikian, dari sudut pandang konstitusional konfigurasi yang ada di Indonesia adalah demokrasi. Apapun kualifikasi sistem pemerintahan yang akan diberikan (apakah presidensial maupun parlementer atau kuasi presidensial/parlementer) asas yang dijadikan pijakannya adalah demokrasi.<sup>16</sup>

Perwujudan demokrasi dalam Pemilu paling tidak harus memenuhi unsur-unsur :

1. Sistem demokrasi yang rasional. Dalam pemilihan umum perlu suatu sistem pencalonan dan pemilihan yang tepat, sistem pemilihan yang efektif dan efisien dan sebagainya.
2. Partai politik yang rasional. Partai politik harus memiliki komitmen dan prosedur kompetisi internal yang baik yang disodorkan pada rakyat untuk dipilih, bukan atas

dasar keluarga, pemilik uang, atau pencitraan.

3. Kandidat yang akan dipilih yang rasional. Kandidat yang dipilih dalam pemilihan umum memiliki kualitas tinggi dan berakhlak mulia, bukan yang banyak pencitraan dengan menjual tampang di media atau sekedar memiliki elektabilitas tinggi berdasarkan hasil survey.
4. *Voter* yang cerdas. Para pemilih harus diberikan pendidikan dan pencerahan sehingga menjadi pemilih yang cerdas yang mampu membedakan mana kandidat yang baik dan mana kandidat yang hanya petualangan politik.
5. Budaya demokrasi yang rasional. Untuk mendapatkan budaya demokrasi yang rasional memang memerlukan waktu, tetapi perlu secara sadar dibina terus menerus.<sup>17</sup>

Walau *presidential threshold* tidak diatur dalam konstitusi, sistem ketatanegaraan Indonesia merujuk pada prinsip demokrasi dan konstitusional dalam praktek ketatanegaraannya. Pemilih menggunakan hak pilih setelah datanya masuk dalam data pemilih yang dikelola oleh Komisi Pemilihan Umum. Penentuan *presidential threshold* berdasarkan hasil suara yang diperoleh partai politik peserta pemilu yang tentu tidak lepas dari akurasi data pengguna hak pilih. Partai Politik sebagai wujud keterwakilan partisipasi rakyat, diharapkan melakukan fungsi keseimbangan dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Fungsi keseimbangan itu diwujudkan dengan *check and balance*, yaitu keseimbangan antara eksekutif dan legislatif.

<sup>16</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, Cet. 4, 2011, hlm. 39-40.

<sup>17</sup> Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Jakarta, 2010, hlm. 25-27.

### C. PEMBAHASAN

#### 1. Pemilihan Umum Sebagai Perwujudan Demokrasi di Indonesia

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi keterwakilan telah membuat suatu aturan bahwa dalam upaya mewujudkan negara yang demokratis, maka dilakukanlah proses pemilihan umum yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali sesuai amanat konstitusi. Pemilihan Umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi. Oleh karena itu tujuan dari adanya pemilihan umum adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat, dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.<sup>18</sup>

Paling tidak, pemilihan umum lahir dari konsepsi dan gagasan besar demokrasi yang berarti merujuk John Locke dan Rousseau, keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang. Dalam demokrasi, ada nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara dan instrumen negara baik pada level legislatif, yudikatif maupun eksekutif.<sup>19</sup>

Partisipasi masyarakat dalam Pemilu sangatlah diperlukan, mengingat masyarakat mempunyai hak pilih yang tidak bisa diwakilkan kepada orang lain. Hak pilih diberikan kepada setiap warga negara yang dijamin oleh Undang-Undang. Hal ini merupakan hak konstitusional setiap warga negara yang telah memenuhi syarat untuk kemudian namanya masuk dalam daftar pemilih.

Dalam menyusun daftar pemilih, penyelenggara pemilu melakukan beberapa tahapan pemutakhiran data pemilih dengan berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait untuk menghasilkan data yang akurat dan berkualitas. Dari data pemilih yang akurat dan berkualitas inilah diharapkan bisa terwujud Pemilu 2019 yang lebih baik, adil dan berintegritas.

Keterlibatan rakyat dalam proses pemilu merupakan hak dasar politik yang dijamin konstitusi. Hak untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan baik secara langsung maupun tidak langsung. Hak untuk ikut serta dalam pemerintahan secara langsung misalnya, hak untuk dipilih menjadi anggota lembaga politik, yaitu lembaga perwakilan rakyat dan anggota kabinet, hak untuk menjadi kepala pemerintahan dan kepala daerah. Adapun hak untuk ikut serta dalam pemerintahan secara tidak langsung adalah hak untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih kepala daerah dan memilih kepala negara di negara Republik.<sup>20</sup> Prinsip-prinsip demokrasi yang diletakkan oleh Rousseau adalah sebagai berikut :

1. Rakyat adalah berdaulat, artinya bahwa rakyat mempunyai kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Oleh karena prinsip ini merupakan demokrasi berarti rakyat memerintah dirinya sendiri. Disini rakyat adalah bawahan sekaligus atasan;
2. Tiap-tiap orang harus dihormati menurut martabatnya sebagai manusia. Karena hal itu merupakan hak untuk bereksistensi dari setiap manusia sehingga wajib dijamin; dan

<sup>18</sup> Heru Cipto Handoyo, *Op. Cit.*

<sup>19</sup> Farahdiba Rahma Bachtiar, *Pemilu Indonesia : Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi*, Jurnal Politik Profetik, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014 (diunduh pada 07/11/2018).

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenadamedia, Jakarta, Ed. Revisi, Cet. 5, 2013, hlm. 170.

3. Tiap-tiap warganegara berhak untuk ikut membangun hidup bersama dalam negara, yaitu mempunyai hak-hak publik. Hak-hak publik manusia hanya dapat dihilangkan apabila norma-norma kehidupan masyarakat dilanggar olehnya.<sup>21</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang putusannya bersifat final. Putusan itu menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2019 dan Pemilihan Umum seterusnya dilaksanakan secara serentak. Penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak tahun 2019 tentu akan membawa dampak politik, baik secara nasional maupun daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi tentu membawa dampak dan tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia dalam memperbaiki sistem pemilu yang lebih baik. Tujuan studi ini adalah untuk mengetahui bagaimana penentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Pemilu serentak 2019 sebagai upaya mewujudkan Pemilu Berdaulat Negara Kuat.

Pemilihan Umum sebagai amanat konstitusi yang dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali adalah wujud suatu cita bernegara. Indonesia sebagai Negara Hukum yang selama ini telah ditegaskan dalam penjelasan UUD 1945, mempunyai konsekuensi dimana setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat Negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang

dilakukan oleh alat Negara maupun penduduk.<sup>22</sup>

Secara umum didalam sistem pemerintahan yang demokratis senantiasa mengandung unsur-unsur yang paling penting dan mendasar, yaitu :<sup>23</sup>

- (1) Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik.
- (2) Tingkat persamaan tertentu diantara warga negara.
- (3) Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh warga negara.
- (4) Suatu sistem perwakilan.
- (5) Suatu sistem pemilihan kekuasaan mayoritas.

Dari unsur-unsur diatas dapatlah kita lihat bahwa demokrasi mempunyai ciri yang bisa dijadikan dasar dalam menjalankan sistem demokrasi dimana warga negara seharusnya dilibatkan dalam pembuatan keputusan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui perwakilan yang telah dipilih. Dengan melibatkan warga negara dalam pengambilan keputusan politik akan dapat terjamin lancarnya proses pemerintahan Negara.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa menjelaskan dalam Etika Politik dan Pemerintahan bahwa :<sup>24</sup>

- a) Etika Politik dan Pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasanapolitik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai

<sup>21</sup> Hasanuddin AF, et.al, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Al Husna Baru, Jakarta, 2004, hlm. 122.

<sup>22</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, Ed. Revisi, Cet. 10, 2015, hlm. 88.

<sup>23</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta, 2003, hlm. 181.

<sup>24</sup> Lampiran Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa Bab II angka 2.

- perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa.
- b) Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara.
- c) Masalah potensial yang dapat menimbulkan permusuhan dan pertentangan diselesaikan secara musyawarah dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan sesuai dengan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya, dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah.
- d) Etika Politik dan Pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antarpelaku dan antarkekuatan sosial politik serta antarkelompok kepentingan lainnya untuk mencapai sebesar-besar kemajuan bangsa dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi dan golongan.
- e) Etika Politik dan Pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara

moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

- f) Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang bertata krama dalam perilaku politik yang toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif dan berbagai tindakan yang tidak terpuji lainnya.

Menurut Internasional IDEA<sup>25</sup> tahun 2002, Pemilu bisa dikatakan demokratis bila memiliki paling tidak 16 standar :

1. Menggunakan standar pemilu yang diakui secara internasional;
2. Harus ada kerangka hukum pemilu yang dimiliki oleh masing-masing negara;
3. Memiliki sistem pemilu yang jelas;
4. Ada penetapan batasan;
5. Hak untuk dipilih dan memilih;
6. Memiliki badan pelaksana pemilu;
7. Ada pendaftaran pemilih dan daftar pemilih;
8. Akses suara bagi partai politik dan para kandidat;
9. Kampanye pemilu yang demokratis;
10. Akses ke media dan kebebasan berekspresi;
11. Pembiayaan dan pengeluaran kampanye;
12. Pemungutan suara;
13. Penghitungan dan mentabulasikan suara;
14. Ada peranan perwakilan partai dan kandidat;
15. Ada pemantau pemilu;

<sup>25</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenadamedia Grup, Jakarta 2018, hlm. 15.



16. Ada kepatuhan terhadap penegakan Undang-Undang Pemilu.

Dari 16 standar diatas, Indonesia bisa dikatakan telah memenuhi semua unsurnya. Dengan demikian dapat diartikan bahwa Pemilu di Indonesia merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dimana hukum dijadikan kerangkanya, melibatkan peran serta warganya dalam menyampaikan aspirasi untuk membentuk pemerintahan yang baik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan pers maupun pemantau pemilu diberikan kesempatan untuk melihat dan meliput proses penyelenggaraan Pemilu.

## 2. Pelaksanaan Pemilihan Umum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Pemilihan umum tahun 2019 sangat berbeda dengan pemilihan umum sebelumnya. Pemilu tahun 1955 hingga Pemilu tahun 1999, dimana kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>26</sup> Selanjutnya Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.<sup>27</sup> Dalam proses seperti ini ada hak subjektif sekelompok pemilih yang lebih besar atau lebih kecil, yaitu apa yang disebut hak pilih, dan ada hak subjektif sedikit orang yang dipilih, yaitu hak menjadi anggota parlemen, hak untuk bersama-sama berbicara dan memutuskan di parlemen. Semua hak ini adalah hak politik.<sup>28</sup>

Sejak pemilu 2004, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung

oleh rakyat dalam satu pasangan.<sup>29</sup> Payung hukum atas pelaksanaan amanat konstitusi adalah terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.<sup>30</sup>

Melalui Undang-Undang tersebut untuk pertama kalinya dalam hal pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden ditentukan melalui ambang batas (*presidential threshold*). Pasangan calon hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.<sup>31</sup> Untuk pertama kalinya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat di Pemilu 2004.

Gotfridus Goris Seran mendefinisikan *Presidential Threshold* sebagai ambang batas perolehan suara yang harus diperoleh oleh partai politik dalam suatu pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden. Mekanisme pencalonan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009, pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki sekurang-kurangnya 25% kursi di DPR

<sup>26</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen Pasal 1 ayat (2).

<sup>27</sup> *Ibid*, Pasal 6 ayat (2).

<sup>28</sup> Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, Cet. 3, 2010, hlm. 84.

<sup>29</sup> Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia hasil amandemen ke 3 Pasal 6A ayat (1).

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 1 angka 2.

<sup>31</sup> *Ibid*, Pasal 5 ayat (4).

atau 20% suara sah nasional dalam Pemilu Legislatif.<sup>32</sup>

Dengan mendasarkan hasil Pemilu Legislatif 2014 sebagai dasar pencalonan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden untuk Pemilu Presiden 2019 merupakan sesuatu yang tidak semestinya dilakukan, karena hasil Pemilu Legislatif 2014 telah digunakan sebagai dasar pencalonan pasangan Capres dan Cawapres 2014. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2003 yang menjadi dasar dilaksanakannya Pemilihan Umum 2019 menyatakan dalam amar putusannya Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden diselenggarakan secara serentak sejak Pemilu tahun 2019 dan Pemilu seterusnya.

Sangat disayangkan menggunakan hasil Pemilu Legislatif 2014 menjadi dasar pengajuan ambang batas pencalonan pasangan Capres dan Cawapres di Pemilu 2019 dimana pelaksanaan untuk Pemilihan Calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD bersamaan dengan Pemilihan Capres dan Cawapres. Memang dalam Pemilu 2004, 2009, dan 2014 pelaksanaan Pemilu Legislatif dilaksanakan terlebih dahulu sebelum Pemilu Presiden.

*Presidential Threshold* merupakan konsep yang bertujuan untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil presiden berkualitas. Pengusulan ini dilakukan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang bertanggungjawab terhadap pasangan Presiden dan wakil Presiden yang diusung.<sup>33</sup> Dengan kebijakan ini merupakan kebijakan hukum yang

terbuka atau delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *Legal Policy* oleh pembentuk Undang-Undang.<sup>34</sup>

Dalam proses tersebut sebenarnya menjadi catatan tersendiri, karena bila dilihat lebih jauh, data pemilih juga mempengaruhi perolehan suara dalam Pemilihan Legislatif. Persoalan relevansi data yang dipakai untuk Pemilu 2014 dan dipakai pada Pemilu 2019. Tidaklah mungkin akan terjadi perubahan yang signifikan terhadap data pemilih selama 5 tahun. Kalaupun data pemilih 2014 dipakai dasar data pemilih 2019, maka akan ditemukan jumlah pemilih yang bertambah banyak. Karena pasal 222 dalam UU No. 7 tahun 2017 telah menyatakan :

*Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.*

Menjadi tidak mungkin *Presidential Threshold* diimplementasikan dalam Pemilu Serentak 2019, karena perolehan suara Pemilu Legislatif tidak mungkin diketahui terlebih dahulu. Pengaturan PT dalam UU Pemilu yang baru disahkan yang mengatur bahwa PT untuk Pemilu 2019 didasarkan pada hasil Pemilu 2014

<sup>32</sup> Feri Amsari, *Arti Presidential Threshold Dalam Pemilu*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c2c96b9b0800/arti-ipresidential-threshold-i-dalam-pemilu/> diakses pada 28/09/2019.

<sup>33</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2018, hlm. 332.

<sup>34</sup> *Ibid*

tidak dapat dibenarkan.<sup>35</sup> Karena dalam Pemilu 2014 ada rangkaian proses yang panjang didalamnya. Mulai dari pendaftaran peserta pemilu, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, perselisihan hasil suara di MK, sampai kemudian menjadi hasil akhir Pemilu 2014.<sup>36</sup> Belum lagi kondisi sosial yang berbeda antara tahun 2014 dan 2019. Sungguh suatu hal yang tidak relevan lagi hasil Pemilu 2014 untuk digunakan pada Pemilu Serentak 2019.

Pembentuk undang-undang (DPR) harus memikirkan ulang tentang ambang batas (*Presidential Thrshold*) karena hal tersebut akan membatasi rakyat untuk mendapatkan alternatif pilihan lebih banyak dan juga lebih baik.<sup>37</sup> Selain itu partai-partai baru yang menjadi Peserta Pemilu 2019 tertutup untuk bisa mencalonkan pasangan Capres dan Cawapresnya karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 222 UU Pemilu yang baru.

Meski tidak seluruhnya, logika ini berlaku juga ketika pemilu legislatif dijadikan persyaratan untuk pilpres seperti di Indonesia. Hanya saja, dalam sistem parlementer murni, partai atau gabungan partai mencalonkan dan memilih eksekutif (perdana menteri), sedangkan dalam sistem Indonesia sampai 2014, partai atau gabungan partai, karena hasil tertentu dari pemilu legislatif, mencalonkan eksekutif (Presiden), lalu mempersilakan rakyat untuk memilih. Ini artinya, pemberian mandat dari rakyat kepada presiden tidak bersifat langsung, tetapi melalui pemberian mandat terlebih dulu kepada

legislatif (isi legislatif adalah parpol) baru dari rakyat. Maka, model pemilu legislatif yang menjadi prasyarat pilpres membuat logika sistem presidensial menjadi tidak murni.<sup>38</sup>

#### D. PENUTUP

Dari pembahasan diatas dihasilkan bahwa penentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu serentak 2019 berdasarkan perolehan kursi atau perolehan suara sah nasional partai politik pada Pemilu 2014 tidaklah relevan. Hal ini menutup keinginan rakyat untuk lebih banyak pilihan calon pemimpin Negara yang lebih baik. Apalagi partai-partai politik yang tidak mencukupi perolehan suara dan kursi di DPR pada Pemilu 2014 dan partai-partai politik baru juga tidak turut serta mencalonkan pasangan Capres dan Cawapres di Pemilu Serentak 2019. Rekomendasi yang dihasilkan adalah dihapuskannya aturan hukum yang mengatur tentang syarat pengajuan Calon Presiden dan Wakil Presiden di Pemilu 2019 bagi partai politik berdasarkan hasil Pemilu sebelumnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Agar tidak ada istilah Demokrasi Dikebiri. Ketentuan berdasarkan Perolehan Suara layak untuk ditiadakan dalam penentuan *Presidential Threshold* selanjutnya dengan sistem Pemilu Serentak untuk Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Eksekutif dengan tujuan Pilih Berdaulat Negara Kuat.

<sup>35</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold : Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 109.

<sup>36</sup> *Ibid*

<sup>37</sup> Uu Nurul Huda, *Op. Cit*, hlm. 335.

<sup>38</sup> Djayadi Hanan, *Ambang Batas Presiden*, <https://rumahpemilu.org/ambang-batas-presiden-oleh-djayadi-hanan/> diakses pada 28/09/2019

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- AF, Hasanuddin, *et.al*, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Al Husna Baru : Jakarta.
- Bagijo, Himawan Estu, 2004, *Berbagai Catatan Atas Permasalahan Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Unesa University Press : Surabaya.
- Fuady, Munir, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama : Jakarta.
- Gede Atmadja, I Dewa, dkk, 2015, *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*, Setara Press : Malang.
- Ghafur, Jamaludin dan Allan Fatchan Gani Wardhana, 2019, *Presidential Threshold : Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press : Malang.
- Handoyo, Heru Cipto, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan Dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atmajaya : Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Ed. Revisi, Cet. 10 : Jakarta.
- Indra, Mexsasai, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama : Jakarta.
- Kaelan, 2003, *Pendidikan Pancasila*, Penerbit Paradigma : Yogyakarta.
- Kelsen, Hans, 2010, *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media, Cet. 3 : Bandung.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, Cet. V : Jakarta.
- Mahfud, Moh. MD, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Ed. Revisi, Cet. 4 : Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenadamedia, Ed. Revisi, Cet. 5, : Jakarta.
- Nurul Huda, Uu, 2018, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Fokusmedia : Bandung.

### B. Jurnal

- Ansori, Lutfil, 2017, *Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Yuridis Vol 4 No 1 Juni 2017 (diunduh pada 17/03/2018).
- Fuqoha Fuqoha, "Pengisian Jabatan Presiden Dan Presidential Threshold Dalam Demokrasi Konstitusional Di Indonesia," *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 1, No. 2 (2017): 27–38, <http://e-jurnal.lppmunsera.org/index.php/ajudikasi/article/view/495>.
- Rahma Bachtiar, Farahdiba, 2014, *Pemilu Indonesia : Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi*, Jurnal Politik Profetik Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014 (diunduh pada 07/11/2018).

### C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

**D. Internet**

- Amsari, Feri, *Arti Presidential Threshold Dalam Pemilu*,  
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c2c96b9b0800/arti-ipresidential-threshold-i-dalam-pemilu/> diunduh tanggal 28/09/2019.
- Hanan, Djayadi, *Ambang Batas Presiden*,  
<https://rumahpemilu.org/ambang-batas-presiden-oleh-djayadi-hanan/> diunduh pada 28/09/2019.

